



SERIE INFORME **JUSTICIA**

Las fragmentadas decisiones del TC ¿Por qué son tan complejas las decisiones del Tribunal Constitucional?

José Miguel Aldunate H.

SERIE
INFORME
JUSTICIA
ISSN 0718-4220

Mayo 2019

20

JOSÉ MIGUEL ALDUNATE H.

es Abogado y Licenciado en Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Teoría Política y del Derecho de University College of London. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de Observatorio Judicial.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN **06**

2. RESULTADOS **07**

3. CONCLUSIONES **09**

2.1 Disidencias 07
2.2 Prevenciones 07
2.3 Largo de las sentencias 08

Resumen Ejecutivo

La presente Serie Informe presenta un estudio elaborado por Observatorio Judicial en el que se analizan las decisiones del Tribunal Constitucional, a la luz de la reforma presentada por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera y que busca revisar el funcionamiento, el número y la forma en que se designan los miembros de este Tribunal.

El estudio analiza la composición y el largo de todas las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante el año 2018 y expone los principales resultados respecto de las disidencias, las prevenciones y la extensión de las sentencias y de sus partes.

Como veremos, la función entregada por nuestra Constitución al Tribunal Constitucional debiera conllevar la tarea de encontrar una voz clara y rotunda sobre la interpretación y aplicación de la norma constitucional. Sin embargo, las sentencias del TC, plagadas de votos disidentes y prevenciones, no cumplen con dicho estándar.

1. INTRODUCCIÓN

El programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera contempla una reforma al Tribunal Constitucional, la cual incluye revisar su funcionamiento, la forma en que se designan sus miembros y su número. En este contexto, resulta relevante contar con un diagnóstico claro sobre las fortalezas y debilidades de dicha institución, con vistas al importante rol que este órgano cumple en nuestro esquema institucional. Uno de dichos aspectos dice relación con la claridad de sus decisiones, aspecto clave para la legitimidad de las mismas.

Pues bien, las sentencias del Tribunal Constitucional son complejas. Mientras que la regla general en los tribunales colegiados es la unanimidad, las decisiones del TC se rigen por la norma contraria. En efecto, durante 2018, apenas 12 sentencias lograron aunar la opinión de todos los ministros, lo cual representa un 13% del total. En promedio, la redacción del voto disidente, sumado a las prevenciones, ocupan un 45% del largo total de una sentencia. Es decir, casi la mitad de una sentencia promedio está dedicada a expresar argumentos distintos a los de la decisión tomada en el fallo.

¿Por qué es esto relevante? Como veremos, la función entregada por nuestra Constitución al Tribunal Constitucional debiera conllevar la tarea de encontrar una voz clara y rotunda sobre la interpretación y aplicación de la norma constitucional. ¿Cumplen con dicho estándar las sentencias del TC, plagadas de votos disidentes y prevenciones?

El presente estudio analiza la composición y el largo de todas las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante el año 2018. En dicho período, el TC dictó 754 sentencias, 465 de las cuales se encuentran disponibles en el sitio web del Tribunal. De estas, 323 corresponden a recursos de inaplicabilidad por la Ley de control de armas y 54 sentencias corresponden a inaplicabilidades por la llama-

da Ley Emilia. Dichas sentencias fueron excluidas del análisis por tratarse de sentencias “tipo”¹. En consecuencia, el estudio se centra en las 89 sentencias restantes donde se puede analizar el trabajo del Tribunal Constitucional sin esta distorsión.

A continuación, se exponen los principales resultados respecto de (1) las disidencias, (2) las prevenciones y (3) la extensión de las sentencias y de sus partes. En la conclusión se formulan algunas reflexiones sobre las implicancias de este fenómeno, criticando la cultura institucional del Tribunal Constitucional, atendido (1) la función institucional que cumple en nuestro orden democrático y (2) su carácter de órgano colegiado.

¹ Puesto que el Tribunal Constitucional lleva declarando consistentemente la inaplicabilidad de ambas normas en centenares de casos, sería esperable que hubiera una reacción por parte de los órganos colegisladores, modificando la normativa ahí donde se observan problemas de constitucionalidad.

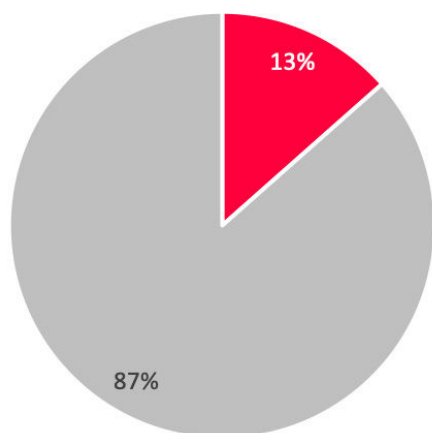
2. RESULTADOS

2.1 Disidencias

El primer dato que llama la atención es la altísima dispersión del voto de las sentencias del TC. Del total de 89 sentencias, 77 tienen disidencias, lo cual equivale a un 87%. Por lo tanto, hay 12 sentencias unánimes, equivalente apenas a un 13% del total.

Gráfico 1
DISTRIBUCIÓN DE SENTENCIAS SEGÚN DISPERSIÓN DEL VOTO

Fuente: Elaboración propia.

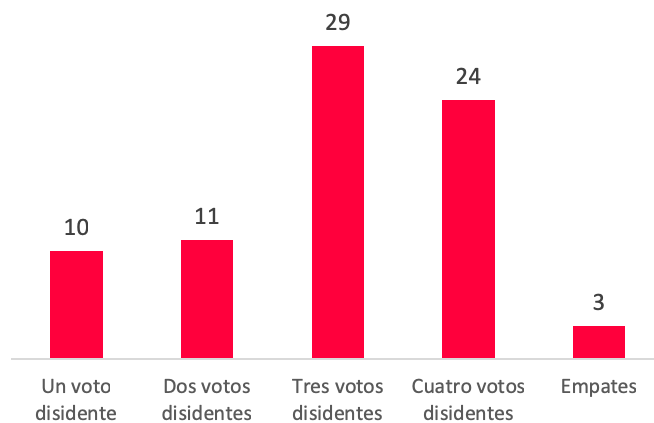


- Sentencias unánimes
- Sentencias con voto dividido

Ahora bien, si atendemos a cómo se distribuyen las sentencias divididas mirando el número de votos disidentes, encontramos que en la mayoría de las ocasiones la decisión se tomó con tres o cuatro votos en contra. Ello da cuenta de un Tribunal Constitucional sumamente dividido.

Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE SENTENCIAS DIVIDIDAS SEGÚN CANTIDAD DE VOTOS DISIDENTES

Fuente: Elaboración propia.

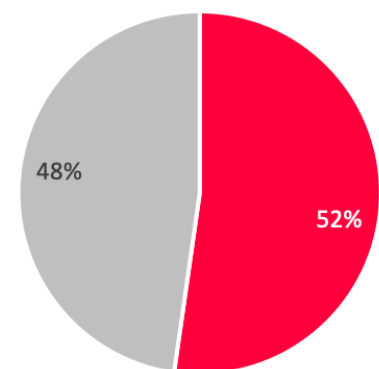


2.2 Prevenciones

Por su parte, al revisar la cantidad de prevenciones, encontramos que un 52% de las sentencias cuenta con prevenciones, equivalente a 47 sentencias; mientras que el 48% restante no tiene prevenciones, equivalente a 42 sentencias. Lo anterior muestra los bajos niveles de adhesión al razonamiento del voto de mayoría.

Gráfico 3
PREVENCIONES

Fuente: Elaboración propia.



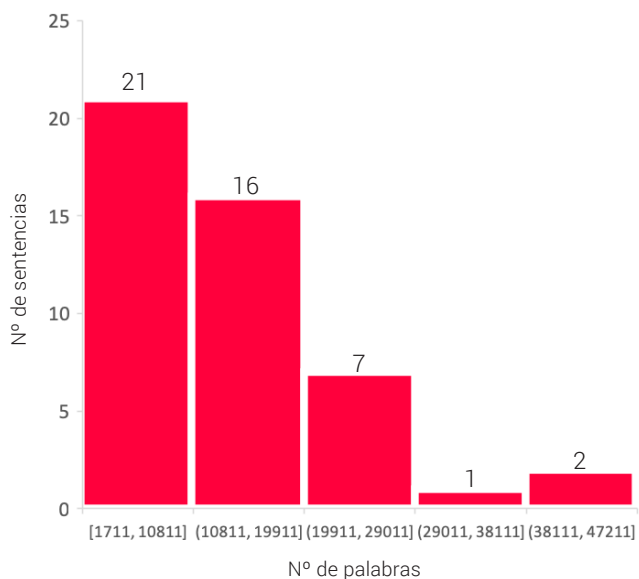
- Sentencias con prevenciones
- Sentencias sin prevenciones

2.3 Largo de las sentencias

Analicemos ahora el largo de las sentencias. En promedio, las sentencias del TC tienen 11.442 palabras, lo que equivale, aproximadamente, a 28 páginas en el formato de sentencia normalmente usado por el Tribunal Constitucional. Por supuesto, tratándose de un promedio, no todas las sentencias tienen este largo y la mayoría de ellas tienden a ser más cortas. La distribución de las sentencias durante 2018 fue la siguiente:

Gráfico 4
DISTRIBUCIÓN DEL LARGO DE LAS SENTENCIAS

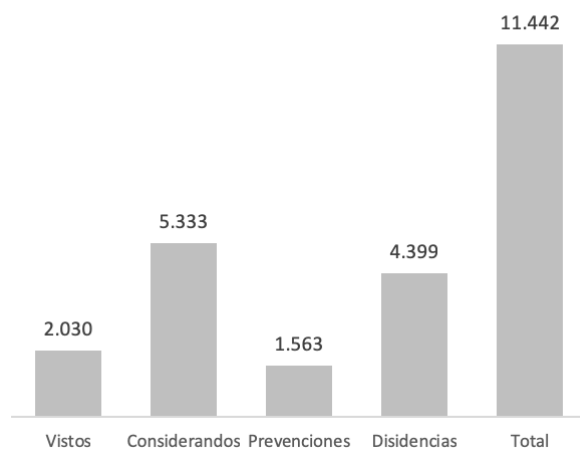
Fuente: Elaboración propia.



Siguiendo con este análisis, si contabilizamos la extensión de cada una de las partes de las sentencias, obtenemos que la parte más larga son los considerandos (5.333 palabras, equivalentes a 13 páginas, aproximadamente); seguido de la redacción del voto disidente (4.399 palabras, equivalentes a 11 páginas, aproximadamente); los vistos (2.030 palabras, equivalentes a 5 páginas, aproximadamente); y, por último, las prevenciones (1.563 palabras, equivalentes a 3 páginas y media, aproximadamente).

Gráfico 5
EXTENSIÓN DE LAS PARTES DE LA SENTENCIA

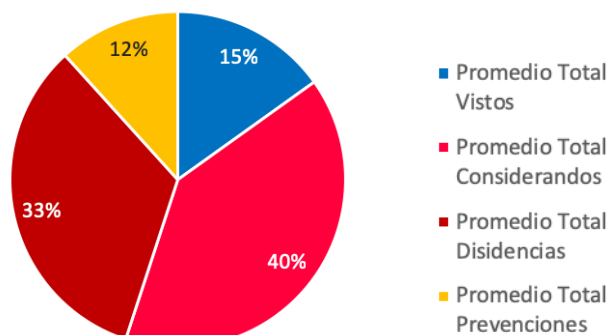
Fuente: Elaboración propia.



Si consideramos porcentualmente los datos anteriores, obtenemos que el 40% de las sentencias está destinado a los considerandos; el 33%, a la redacción de las disidencias; el 15%, a los vistos y el 12%, a las prevenciones.

Gráfico 6
PROPORCIÓN DE LAS PARTES DE LA SENTENCIA

Fuente: Elaboración propia.



3. CONCLUSIONES

¿Qué importancia tiene la complejidad de las sentencias del TC? Conforme a las normas de nuestro sistema, la voz de la mayoría del Tribunal es la voz del Tribunal. Al fin y al cabo, mientras se cumpla el objetivo formal de alcanzar una mayoría, la sentencia habrá manifestado una decisión que tiene la misma fuerza jurídica que cualquier otra. Un fallo resuelto por diez votos contra cero obliga tanto como una votación empatada. Terminado el proceso, el Tribunal Constitucional expresará una voluntad unitaria, cualquiera haya sido el patrón de votación.

Nuestros jueces siguen la norma de los países latinoamericanos, que no obstante adscribir al modelo del derecho civil, publican las votaciones de los tribunales colegiados. En Europa, la regla general ha sido que las votaciones sean secretas, si bien ello se ha ido moderando en los últimos años. Esto tiene sentido porque en los sistemas de derecho civil codificado, la legitimidad del juez depende de su profesionalización y su apego a la ley. En los países anglosajones, en cambio, donde la legitimidad de los jueces está más asociada a la transparencia y la responsabilidad de los jueces, ha regido siempre la publicidad de las votaciones².

La tradición de nuestro país ha sido siempre la publicidad de los votos, lo cual se encuentra aún más justificado tratándose de la justicia constitucional. Con todo, una cosa es la publicidad de las votaciones y otra distinta es la disposición de los jueces para buscar la unanimidad, dentro de cierto margen o insistir en sus posiciones. Y si bien es positivo que se publiquen las votaciones de los ministros del TC y es normal que ocurran disidencias en su interior, las tasas de desacuerdo y la consecuente complejidad de las sentencias parecen ser excesivas, por dos razones. La primera dice relación con la función encomendada al Tribunal Constitucional. La segunda, a su carácter de órgano colegiado.

En efecto, la tarea del Tribunal Constitucional hace que sea un poco más difícil sostener la ficción de que la sentencia

emite una decisión unitaria, cualquiera haya sido la votación. Dado que el órgano tiene a su cargo el control de la constitucionalidad de las leyes, es esperable, tanto por los ciudadanos como por sus representantes políticos, un cierto carácter rotundo y concluyente de estas decisiones. Es cuestionable que en 77 de las 89 sentencias dictadas por el TC durante 2018, al menos uno de sus miembros opine que la decisión es equivocada; que en 53 de estas ocasiones, dicho número ascienda a 3 o 4 disidentes; y que, incluso cuando los ministros concurren al voto de mayoría, en 46 ocasiones no puedan reprimir expresar alguna discrepancia con el contenido del fallo formulando prevenciones.

Al respecto, conviene recordar que si bien las funciones del Tribunal Constitucional se fundamentan en la custodia de los derechos fundamentales de las personas y del orden constitucional, es innegable que el ejercicio de éstas supone un contrapeso a las decisiones de la mayoría. De aquí que sea natural que las votaciones del TC tengan una cierta tendencia a la dispersión, toda vez que muchas veces resuelven cuestiones políticamente controversiales. Sin embargo, la naturaleza de la tarea encomendada a los ministros del Tribunal Constitucional debiera imponer a los ministros un deber de acotar dicha dispersión en la medida de lo posible.

Una segunda consideración es el carácter colegiado del Tribunal Constitucional. Precisamente, el sentido de los tribunales colegiados es generar un espacio de deliberación donde los ministros puedan contrastar argumentos y consensuar posiciones. De hecho, estudios empíricos demuestran que los jueces de signos políticos opuestos tienden a moderar sus posiciones cuando deben tomar decisiones en conjunto³. Pero, para que ello ocurra, se requiere que los ministros acepten el supuesto implícito de que deben debatir y encontrar posturas comunes, expresando su disidencia sólo cuando ello no ha sido posible.

² CFR. Verdugo, S, "Aportes del modelo de disidencias judiciales al sistema político. Pluralismo judicial y debate democrático", en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Año 18 N°1, 2011, pp. 217-272.

³ Cfr. Sunstein, C, Schkade, D, Ellman, L, Sawicki, A, "Are Judges Political?: An Empirical Analysis of the Federal Judiciary", Brookings Institution Press, 2006.

Se trata, por lo tanto, de una cuestión de cultura institucional. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde la Corte Suprema cumple un rol parecido al del Tribunal Constitucional chileno, la jurisprudencia ha oscilado entre la unanimidad y la dispersión en la toma de decisiones, sin que haya habido modificaciones regulatorias que expliquen el fenómeno. En efecto, hasta antes de 1941, la Corte Suprema de Estados Unidos decidió por unanimidad la inmensa mayoría de sus fallos. Desde 1941 en adelante, sin embargo, la Corte Suprema abandonó la regla de la unanimidad. Según expone Cass R. Sunstein, el papel desempeñado por los presidentes de la Corte Suprema fue determinante. Mientras que en 1801 el juez Marshall impuso el criterio de la unanimidad, a partir de 1941 el juez Stone redujo la importancia del consenso y promovió las disidencias y las prevenciones, marcando la cultura jurídica de la Corte Suprema por décadas⁴.

¿Cómo es la cultura que rige a nuestro Tribunal Constitucional, en este respecto? Por supuesto, habría que presenciar sus sesiones para saberlo a ciencia cierta. Sin embargo, atendiendo a los resultados numéricos, es legítimo sospechar que la búsqueda de una voz común no es una tarea a la que nuestro TC asigne mucho valor. Es esperable y razonable que haya disidencias y prevenciones, pero cuando éstas son la regla en vez de la excepción, cabe preguntarse si los ministros dialogan o se limitan a expresar su posición propia, en lo que acaba siendo un mero ejercicio aditivo.

⁴ Sunstein, C. "Unanimity and Disagreement on the Supreme Court", *Cornell Law Review*, Vol 100, pp. 769-823, 2015.



LIBERTAD Y DESARROLLO